

Título do capítulo

CAPÍTULO 8 – MARGENS DE PREFERÊNCIA ADICIONAIS:
RECOMENDAÇÕES PARA SUA EFETIVA APLICAÇÃO NO BRASIL

Autores

Marcos Arcuri
João Emílio Gonçalves

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2/capitulo8>

Título do livro

COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO NO BRASIL: NOVAS
POSSIBILIDADES LEGAIS

Organizador

André Tortato Rauen

Volume

-

Série

-

Cidade

Brasília

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2022

Edição

-

ISBN

978-65-5635-046-2

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

MARGENS DE PREFERÊNCIA ADICIONAIS: RECOMENDAÇÕES PARA SUA EFETIVA APLICAÇÃO NO BRASIL

Marcos Arcuri¹
João Emílio Gonçalves²

1 INTRODUÇÃO

Por mais que o Estado brasileiro conte com políticas de apoio à inovação e instituições voltadas a esse fim, além de legislação que permita sua atuação com esse objetivo, ainda há espaço para aprimoramentos. É nesse sentido que a nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil 2021), foi sancionada e abre possibilidades inéditas de aplicação do poder de compra do Estado para a promoção da inovação, ao mesmo tempo que preserva instrumentos legais existentes para essa mesma finalidade.

No momento em que se elabora este capítulo, é importante mencionar que a Lei nº 8.666/1993 ainda se encontra válida (Brasil, 1993). Contudo, como estabelecido na nova legislação, essa validade se encerra em junho de 2023. Ainda que, até lá, ambas as legislações possam ser empregadas, este capítulo é focado no que está por vir e, por isso, se concentrará nas novas possibilidades trazidas pela Lei nº 14.133, a qual nos referiremos como nova Lei de Licitações ou, simplesmente, nova lei.

Ao criar instrumentos e reformular os termos de outros já existentes, a nova lei consolida um leque de opções para que agentes públicos persigam os objetivos estratégicos das políticas de governo. As possibilidades que a lei cria para que os agentes públicos fomentem a inovação em empresas é o foco desta publicação.

O objetivo deste capítulo é a analisar o emprego do instrumento conhecido como margens de preferência (MPRs) e, mais especificamente, das margens de preferência adicionais (MPAs), como mecanismo para fomentar a inovação. As MPRs e MPAs são instrumentos de compras públicas que privilegiam a aquisição de bens e serviços nacionais, com conteúdo inovador ou não, sendo uma das formas mais conhecidas de uso do poder de compra do Estado para promover

1. Mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <marcosarcuri@gmail.com>.

2. Doutor em teoria econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <joaoemiliogoncalves@gmail.com>.

o desenvolvimento industrial doméstico. Sua aplicação ocorre nas licitações da administração pública federal, abrangendo órgãos da administração direta, mas também de outras instâncias indiretas, e pode ser aplicada pelos estados, pelo Distrito Federal, pelos municípios e demais poderes da União.

A legislação das MPRs e MPAs concede, a determinados bens e serviços nacionais, a preferência de compra pelo poder público, mesmo que o seu preço supere o dos bens ou serviços importados concorrentes por um percentual previamente estabelecido, a chamada *margem de preferência*.

Sendo assim, ao concorrer em licitações públicas, o produto ou serviço nacional caracterizado na lei tem garantida proteção de até 10% acima do preço de seus concorrentes, no caso das MPRs. Há, então, possibilidade de ação direta do Estado para tornar determinados produtos mais competitivos frente à concorrência do mercado externo. Até este ponto da lei, as MPRs se caracterizam como um instrumento de incentivo à produção nacional voltado a atividades produtivas específicas definidas pelo governo.

Uma vez definidos os produtos e serviços aos quais podem ser aplicadas as MPRs, esses podem ter sua vantagem duplicada, chegando a até 20% a mais que o preço da concorrência, caso tenham sido resultado de desenvolvimento tecnológico realizado no país. Esse critério, ter conteúdo inovador desenvolvido no país, é o que caracteriza as MPAs.

A lógica das MPRs, portanto, pode ser simplificada da seguinte maneira: em um processo de licitação, dois fornecedores concorrem. O primeiro atende aos critérios da lei, sendo elegível para aplicação de MPR, e o segundo não. Caso o primeiro tenha o preço até 10% maior que o segundo, o agente de compras públicas pode optar por sua compra sem prejuízo ao princípio constitucional da isonomia. A mecânica é a mesma para os produtos e serviços caracterizados pelo parágrafo segundo, mas com a MPA de até 20%.

Com a possibilidade de extensão da MPR para produtos decorrentes de desenvolvimento e inovação tecnológica pela empresa, a ação do Estado já não se limita apenas ao incentivo à produção nacional de maneira geral. A margem mais alta para esse tipo de produto ou serviço visa incentivar a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) pelas empresas instaladas em território nacional e torna-se, portanto, mais um instrumento de apoio à inovação operado pelo Estado.

Preliminarmente, cabe alertar que o instrumento de MPR e MPA não está entre as novidades da nova Lei de Licitações: já estava disponível na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, em função de alteração imposta pela Lei nº 12.349/2010, que cria esse instrumento, e regulamentado pelo Decreto nº 7.546/2011. As MPRs

cumprem a mesma função em ambas as leis de licitações, mas têm porcentagens e condições diferentes em cada uma.

A partir de 2012, por exigência legal, foram emitidos decretos definindo os produtos e serviços que poderiam receber os benefícios do instrumento. Há registros sobre o processo de avaliação de produtos e concessão do benefício das margens, bem como a experiência de empresas que fizeram uso do instrumento. Com a previsão de nova regulamentação para a aplicação das MPRs e MPAs, cabe rever sua aplicação de forma a garantir mais efetividade do instrumento para a promoção de desenvolvimento tecnológico endógeno.

A hipótese proposta neste estudo é que a operacionalização das MPAs foi um dos principais limitadores para uma utilização mais efetiva dessa intervenção para estimular a inovação no Brasil.

Para investigar essa hipótese, os recursos metodológicos utilizados foram a análise documental e histórica do emprego das MPRs e MPAs desde sua primeira edição em 2010, utilizando documentos oficiais e informações públicas, a descrição de sua racionalidade econômica, baseada em conceitos teóricos e exemplos internacionais, e a realização de entrevistas com roteiro semiestruturado com agentes públicos e representantes empresariais sobre a aplicação, os benefícios e as potencialidades do instrumento.

Além desta introdução, o capítulo está dividido em três seções: a primeira apresenta a racionalidade das MPRs e MPAs, descreve o contexto de sua criação e aborda experiências internacionais similares e que inspiraram o instrumento; a segunda descreve a experiência de aplicação das MPRs e MPAs no país, apresentando suas características, etapas e decretos existentes, com o intuito de criar um referencial para novas regulamentações; e a terceira seção apresenta os desafios e as oportunidades para a aplicação das MPAs apontadas nas entrevistas e as contribuições dos autores para uma melhor aplicação desse instrumento.

2 RACIONALIDADE DAS MPRS, CONTEXTO HISTÓRICO E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Para analisar as MPRs e refletir sobre o que deve conter uma regulamentação que permita sua aplicação satisfatória e que habilite o potencial do instrumento, é necessário conhecer as discussões e os conceitos ligados a esse tipo de política pública. Além disso, é preciso saber qual o contexto político e econômico de sua criação e quais são as referências internacionais relacionadas.

Como ponto de partida para essa análise, devem ser conhecidas as principais definições sobre as MPRs e MPAs como constam na nova Lei de Licitações. Portanto, a quem são direcionados os benefícios das margens?

O *caput* do art. 26 da Lei nº 14.113/2021 estabelece que:

no processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento (Brasil, 2021).

O foco do instrumento, portanto, é oferecer a produtos e serviços fabricados e prestados no país os benefícios previstos na lei quando concorrem em licitações. E quais são esses benefícios?

O § 1º do mesmo art. 26 traz as condições iniciais de aplicação das MPRs, como segue:

§ 1º A margem de preferência de que trata o *caput* deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do *caput* deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do *caput* deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o país prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo presidente da República (Brasil, 2021).

No § 2º está caracterizado outro grupo de produtos e serviços que podem ser contemplados com as MPRs, mas, nesse caso, com porcentagem ainda mais alta. Esse grupo é definido pelos critérios descritos a seguir.

Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais *resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País*, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o *caput* deste artigo poderá ser de até 20% (Brasil, 2021, grifo nosso).

Como estão definidas na nova legislação, portanto, as MPRs têm dupla finalidade: uma de amplo escopo, que é o incentivo a bens e serviços nacionais diante da concorrência estrangeira, e outra de escopo mais delimitado, focado no incentivo a bens e serviços nacionais resultantes de esforços inovativos realizados no país.

Assim, ao serem analisadas como política pública, as MPRs podem ser abordadas por sua função de estímulo à produção e competitividade nacional e, na perspectiva das MPAs, podem ser vistas como instrumento focado no incentivo à inovação por empresas instaladas no país.

Diferentemente dos instrumentos analisados em outros capítulos deste livro, as MPRs e MPAs não se constituem como uma modalidade de licitação, mas sim como um recurso que pode ser aplicado em processos de licitação pública para determinados bens e serviços.

Ainda que a Lei nº 14.133 não limite a aplicação das MPRs a uma modalidade específica de licitação entre as definidas em seu art. 28, os registros anteriores de sua aplicação, no âmbito da Lei nº 8.666/1993, parecem ter se concentrado nas modalidades de pregão e leilão.³ Como não há uma limitação, fica aberta a possibilidade de uma análise posterior sobre a aplicação das MPAs nas modalidades de licitações abordadas neste livro como mais um instrumento de incentivo à inovação por meio de compras públicas.

Importante ressaltar que a nova Lei de Licitações não é válida para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que são regidas por outra legislação. Vale, no entanto, destacar que essa legislação específica permite, em casos determinados, a preferência pela compra e/ou contratação, por parte da empresa pública, de bens e serviços nacionais com conteúdo tecnológico e que promovam a inovação no país.⁴ No entanto, este capítulo se ocupará apenas da legislação aplicada às compras de empresas privadas e não se deterá na análise desses casos.

Situando as MPRs em seus referenciais legais, é possível identificar o mecanismo das MPAs como uma ação direta do Estado para promover a inovação empresarial. Em uma definição mais focada, as MPAs se enquadram como instrumento de política de inovação pelo lado da demanda, que são “o conjunto de ações que conscientemente empregam as várias formas de participação (compras públicas, regulação, políticas de *clusters* etc.) do Estado na economia com o objetivo de estimular a demanda por produtos e/ou serviços inovadores” (Rauen, 2017, p. 20).

Consolidando as compras públicas como um dos meios de incentivo à inovação, a nova Lei de Licitações estabelece, em seu art. 11, inciso IV, que o processo licitatório tem como um de seus objetivos “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”. Complementando essa definição, a chamada Lei de Inovação, Lei nº 10.973/2004 (Brasil, 2004), em seu art. 19, § 2º, inciso VIII, define o “uso do poder de compra do Estado” como um dos instrumentos de estímulo à inovação nas empresas. Portanto, as MPAs, em sua definição, surgem como mais uma alternativa para o incentivo à inovação por meio da aplicação focada do poder de compra do Estado, tal como referido nas duas leis acima.

Uma diferença importante em relação a outros instrumentos de uso do poder de compra do Estado para estimular a inovação é que as MPRs têm o objetivo de ampliar/facilitar o acesso ao mercado de inovações em produtos e serviços que foram desenvolvidos previamente.

3. Conforme observado nos estudos de referência adotados neste capítulo sobre a aplicação das MPRs, que são Rauen (2016) e Brasil (2015).

4. A Lei nº 13.303, de 2016, determina as condições para licitações em empresas públicas ou sociedades de economia mista e permite dispensa de licitação em casos específicos, dando preferência à produção nacional com conteúdo tecnológico e ligada à inovação, notadamente nos incisos XIII e XIV, do seu art. 29.

Se as MPRs forem avaliadas em uma perspectiva ampla, em termos de suas funções e como parte de um conjunto maior de medidas de promoção do desenvolvimento econômico pelo Estado, é possível associá-las às políticas industriais tais como definidas por Rodrik (2008, p. 2), que são “políticas que estimulem atividades econômicas específicas e promovam a transformação estrutural”.⁵

Considerando o objetivo de promover mudanças estruturais, um ponto que deve ser observado é a periodicidade das compras públicas. Compras muito concentradas no tempo eventualmente resultarão na aquisição de estoques já produzidos. Podem ser relevantes para a sustentação da demanda e preservação de empresas e empregos, mas provavelmente não terão qualquer capacidade de induzir o aumento do investimento, seja ele em capacidade produtiva ou em inovação. Cumprem, portanto, apenas o papel de política de renda. Margens aplicáveis por longos períodos, de forma recorrente, por sua vez, podem estimular investimentos em ampliação de capacidade e, no caso de bens com tecnologia desenvolvida domesticamente, podem até mesmo estimular o surgimento de novos atores. Adicionalmente, o Estado pode adotar uma abordagem prospectiva, sinalizando para o mercado que, ao longo do tempo, vinculará a aplicação de margens a inovações de produto ou, até mesmo, indicando que as margens serão progressivamente reduzidas, induzindo o aumento da eficiência.

Nesse contexto, as MPAs podem ser um instrumento que direcione recursos do Estado para estimular o desenvolvimento de novos bens e serviços, inclusive contribuindo para corrigir falhas de mercado que dificultam a mudança estrutural defendida por Rodrik (2008), que envolve a transição para atividades econômicas com mais produtividade e conteúdo tecnológico.

Development is fundamentally about structural change: it involves producing new goods with new technologies and transferring resources from traditional activities to these new ones (Rodrik, 2008, p. 4).

O objetivo das MPRs é estimular a produção de bens e serviços tradicionais, enquanto o objetivo das MPAs, mais próximas de um instrumento para a mudança estrutural, é definir vantagens, ainda maiores que as das MPRs, para a produção com conteúdo inovador diante dos concorrentes estrangeiros e dos bens e serviços domésticos tradicionais. Por essa ótica, as MPAs deveriam produzir um efeito mais “transformador” ao garantir mercado para novos produtos com novas tecnologias, o que, como definido por Rodrik (2008), é chave para a mudança estrutural.

Nesse contexto, considerando uma política de desenvolvimento tecnológico que coordene a política de MPA com a política de inovação pelo lado da oferta,

5. No original: “policies that stimulate specific economic activities and promote structural change”.

a garantia de mercado a esses produtos e serviços pode ser compatibilizada com o objetivo de mais eficiência do gasto público.

A definição de grupos de produtos e serviços que podem reivindicar os benefícios das MPRs e MPAs pressupõe a ação do Estado orientada a uma estratégia. E o estímulo a atividades estratégicas e a produtos inovadores são ações de reconhecido efeito positivo, tal como argumenta Mazzucato (2014).

Nesses argumentos, a autora defende a tese de que o Estado não é inerentemente ineficiente e que, quando realiza ação direta de intervenção sobre o mercado, nem sempre gera resultados negativos para as empresas e os demais agentes da economia. Ao difundir o termo Estado empreendedor, a autora pretende ressaltar sua ação direcionada como um agente econômico que tem mais capacidade de assumir riscos para alcançar a inovação. Além de reduzir os riscos empresariais em projetos de inovação criando mecanismos legais, editando regulações, oferecendo crédito subsidiado, disponibilizando infraestrutura e compartilhando conhecimento, o Estado aplica o seu poder de compra, sem paralelo no mercado, para criar mercados que ainda não existem.

Mais do que agir apenas quando necessário para corrigir eventuais falhas de mercado, o Estado tem a capacidade de investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em áreas que inicialmente não apontariam perspectivas de retorno do investimento se analisadas pela ótica de uma empresa privada que não pode esperar pela mudança estrutural da economia. Ao analisar diversos casos de sucesso da ação do Estado como um financiador e viabilizador de novos produtos e serviços por empresas privadas, como o emblemático caso da Apple nos Estados Unidos, Mazzucato (2014) reforça que essa dinâmica é o que levou ao desenvolvimento de prósperos mercados em diversos países.

Como um agente redutor do risco no processo inovativo, o Estado é ator determinante de um sistema nacional de inovação (SNI). Deparados com cenários de risco em uma trajetória tecnológica, cada um dos atores de um SNI terá reações e interesses distintos, tal como um fundo de capital de risco ou uma universidade pública. Sobre a ação do Estado em cenários de risco, Mazzucato (2014, p. 51) afirma que

a história mostra que essas áreas dos cenários de risco (dentro dos setores, em qualquer momento; e no início, quando novos setores estão surgindo), que são definidas pelo grande investimento financeiro, alto nível tecnológico e grande risco mercadológico, tendem a ser evitadas pelo setor privado e têm exigido grandes montantes de financiamento (de diferentes tipos) do setor público, assim como a visão e o espírito de liderança do setor público para decolar. O Estado está por trás da maioria das revoluções tecnológicas e longos períodos de crescimento. É por isso que um Estado empreendedor é

necessário para assumir o risco e a criação de uma nova visão, em vez de apenas corrigir as falhas do mercado.

A escolha dos bens e serviços que recebem o estímulo por meio da aplicação do poder de compra do Estado é estratégica, porque, mesmo que sejam reconhecidos por empresas e investidores como de alto potencial de sucesso comercial, o risco desse investimento pode ser muito alto para a lógica do mercado. Principalmente em se tratando de setores de alta intensidade tecnológica, cujas incertezas e riscos são ainda maiores. Os investimentos no setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC) feitos pelo governo dos Estados Unidos que levaram à criação da internet, por exemplo, foram orientados pela Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa) e justificados por seu caráter estratégico para ações militares e de governo (Mazzucato, 2014).

O fator de risco como um obstáculo para o investimento em inovação pelo setor privado pode ainda ser agravado em países cujos mercados não oferecem as melhores condições. Mesmo que um país tenha o lado da oferta do processo de inovação desenvolvido, ou seja, existência de cientistas, engenheiros, infraestrutura de P&D e proteção à propriedade intelectual, a falta de demanda por inovação por seus potenciais usuários, os empreendedores, pode ocorrer se estes identificam que há baixo retorno no investimento em novos produtos e atividades (Rodrik, 2004). Nesse sentido, mais uma vez, o Estado é o agente que tem as condições de reduzir, para empreendedores, o risco inerente à inovação e torná-la, assim, um investimento atrativo.

As MPAs são um recurso do Estado para garantir ao menos um mercado mais atrativo para bens e serviços inovadores vindos de empresas instaladas no país. Nesse caso, a ação empreendedora do Estado é a preferência a produtos inovadores de atividades estratégicas. O instrumento das MPAs permite ao Estado identificar as atividades produtivas que farão parte de sua estratégia de desenvolvimento e incentivar, por meio da compra pública, empresas que tenham produtos e serviços com conteúdo inovador, facilitando sua entrada no mercado.

2.1 Contexto histórico de criação das MPRs no Brasil

No contexto de criação das MPRs, eram frequentes as políticas de atuação direta do Estado sobre o mercado interno com objetivos de promover o desenvolvimento econômico. No ano seguinte à sanção da Lei nº 12.349, que alterou a Lei nº 8.666/1993 e criou as primeiras MPRs, foi lançado o Plano Brasil Maior,⁶ que reunia diversas medidas de apoio à produção industrial.

6. Para mais informações sobre o Plano Brasil Maior, ver Schapiro (2014).

As justificativas para a criação das MPRs são permeadas pela concepção do Estado como um agente estratégico do desenvolvimento econômico e de relevância para a promoção da inovação no mercado interno. Na exposição de motivos⁷ da Medida Provisória (MP) nº 495, de 19 de julho de 2010, que viria a ser convertida na Lei nº 12.349/2010, a qual criou as MPRs e MPAs, observa-se essa concepção. Sobre o direcionamento da demanda do setor público por bens e serviços como uma forma de estímulo ao desenvolvimento econômico. O documento afirma que

a orientação da demanda do setor público preferencialmente a produtos e serviços domésticos reúne condições para que a atuação normativa e reguladora do Estado efetive-se com maior eficiência e qualidade do gasto público e, concomitantemente, possa engendrar poderoso efeito multiplicador na economia mediante: (i) aumento da demanda agregada; (ii) estímulo à atividade econômica e à geração de emprego e renda; (iii) incentivo à competição entre empresas domésticas, particularmente no que tange a setores e atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; (iv) mitigação de disparidades regionais; e (v) incentivo à geração de emprego em segmentos marginais da força de trabalho (Brasil, 2010a, p. 2).

A legislação que deu origem às MPR é, de fato, mais abrangente que um incentivo à produção nacional. Ela promove, entre outras, alterações em legislações ligadas à contratação de sistemas de TIC nacionais pela administração pública, por Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e pelas demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) em projetos diversos. No entanto, a Lei nº 12.349/2010 tem, em seus artigos que definem o instrumento das MPRs, seu maior peso.

O contexto prévio à criação original das margens foi marcado pelos efeitos da crise econômica de 2008 que, atingindo proporções globais, afetou a economia brasileira e expôs o mercado interno a novas condições de concorrência com variações de câmbio e aumento de importações. Além da iniciativa do governo da época, houve manifestação do setor produtivo por ações que amenizassem os efeitos negativos da crise, especialmente sobre o setor industrial (Guimarães, 2015). A iniciativa de estabelecimento da MPR para produtos nacionais foi uma “resposta à demanda de segmentos industriais que, no período subsequente à crise de 2008, perdiam participação no mercado doméstico para produtos importados, evolução que era atribuída à valorização do real e, sobretudo, à agressividade dos exportadores asiáticos, notadamente da China” (Guimarães, 2015 *apud* Gonçalves, 2016, p. 138).

Na prática, o destino das MPRs estabelecidas em 2010 foi similar ao de vários instrumentos do Plano Brasil Maior: foram criados com o objetivo declarado de atuar

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3oPvQB5>>.

como mecanismos para promover o desenvolvimento produtivo e tecnológico, mas, em função de um agravamento do quadro conjuntural, acabaram, em grande medida, convertidas em medidas para a sustentação do crescimento (Gonçalves, 2016). Ou seja, um instrumento que poderia ser focado no desenvolvimento de novas competências passou a ter um objetivo predominantemente defensivo, na forma de uma política de renda.⁸

2.2 Experiências internacionais

Uma das referências para a criação das MPRs em 2010 foi a experiência dos Estados Unidos com o Buy American Act e suas derivações. Mais uma vez, recorrendo ao documento de exposição de motivos, identificam-se os principais referenciais.

A orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no “Buy American Act”, em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada “American Recovery and Reinvestment Act”, implementada em 2009 (Brasil, 2010a, p. 1).

Analisando o caso do Buy American Act (box 1) e as diversas legislações norte-americanas dele derivadas, observa-se que não se trata de uma boa referência para a criação de políticas voltadas à promoção do desenvolvimento tecnológico. O Buy American Act tem sido, essencialmente, uma política de proteção do mercado interno, seja por razões conjunturais (como crises econômicas que impactam a demanda), seja por razões estratégicas ligadas à defesa (garantia da oferta de bens específicos). Seu foco, portanto, sempre foi a garantia de renda para os produtores domésticos, deixando o estímulo ao desenvolvimento tecnológico por meio do poder de compra do Estado para outros tipos de instrumentos.

8. Não se trata aqui de questionar a legitimidade de políticas de sustentação do crescimento, mas é importante que as MPRs aplicadas entre 2010 e 2016 sejam avaliadas, considerando seus objetivos reais e a forma como foram empregadas.

BOX 1

O Buy American e suas derivações

A legislação, os programas e as ações dos Estados Unidos que abrangem esse tipo de política são tão antigas quanto o Buy American statute, de 1933, mas também tão atuais quanto a *Executive order on ensuring the future is made in all of America by all of America's workers*,¹ de 2021. Ao longo das décadas, as diversas medidas protetivas dos Estados Unidos tiveram variados instrumentos que atendiam a diferentes portes de empresas e setores produtivos, mas se concentraram principalmente na indústria. Nos anos 1930, o Buy American statute foi uma resposta do governo estadunidense à Grande Depressão e as medidas protetivas adotadas por outros países. Entre seus mecanismos estão MPRs de 6% para produtos domésticos, aplicadas de maneira uniforme às tarifas de importação. Também existem MPRs para pequenas empresas.

Ao longo dos anos, com novas regulamentações, notadamente a partir da década de 1980, os instrumentos se tornaram mais setoriais que horizontais e as compras públicas com MPR puderam ser executadas também por entidades subnacionais. O foco foi no setor siderúrgico dos Estados Unidos, que se via ameaçado pela concorrência estrangeira.

Quase contemporâneo à Lei nº 12.349/2010, o American Recovery and Reinvestment Act destinou US\$ 787 bilhões a programas de estímulo à recuperação dos danos causados pela crise de 2008. As compras públicas federais com esses recursos deveriam obedecer às normas do Buy American Act de 1933.

Recentemente, em fevereiro de 2021, com a posse do presidente Joe Biden, foi publicada ordem executiva, como mencionada acima, definindo como prioridades para compras públicas do governo estadunidense produtos e serviços fabricados e oferecidos no país. A política de governo tem como objetivo promover a competitividade de empresas dos Estados Unidos em atividades estratégicas, além de melhorar as condições de seus trabalhadores. A ordem executiva determina que as compras públicas do governo federal dos Estados Unidos devem priorizar a produção nacional do país, fazendo uso das regulamentações dos já existentes "Buy American" e seus sucessores.

As políticas de preferência a bens e serviços domésticos nos Estados Unidos têm e tiveram como objetivo maior o estímulo à economia nacional por meio da proteção ao mercado interno, seja de forma horizontal seja criando MPR para atividades estratégicas que garantem a sustentação da estrutura industrial e suas cadeias de valor.

Fonte: CNI (2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/3w5GaQ>>.

Em parte, como resposta à crise, as MPRs acabaram assumindo um papel, de fato, similar ao do Buy American Act, deixando em segundo plano a agenda do desenvolvimento tecnológico.

O caso americano (box 1) é emblemático e parece ter sido um exemplo ao menos para a formulação das MPRs. Mas cabe aqui ressaltar que a preferência pelo conteúdo nacional nas compras públicas e em outras formas de incentivo é prática comum ao redor do mundo. Algumas dessas práticas estão ligadas a setores tradicionais, enquanto outras buscam estimular setores ou atividades produtivas específicas ainda emergentes.⁹

9. Para mais detalhes sobre as políticas recentes de conteúdo local como as citadas nos trechos a seguir, ver CNI (2017).

O setor de petróleo e gás foi foco de políticas de conteúdo local na década de 1970, por países que exploraram esses recursos na região do Mar do Norte. Desde então, países de diferentes continentes, notadamente da África, América do Sul e Ásia, têm adotado instrumentos para aumentar a participação local em demandas de bens e serviços em suas cadeias do petróleo e gás (CNI, 2017). De forma geral, essas políticas buscam os benefícios gerados pelo aumento de atividade no setor, como crescimento da demanda por mão de obra, por bens e serviços ligados às atividades produtivas da cadeia e a possibilidade de novos setores associados à produção de petróleo e gás. Os instrumentos aplicados podem variar, desde normas ou diretrizes que orientam a compra pública de fornecedores nacionais, até normas compulsórias como MPR em caso de concorrentes internacionais.

O conteúdo local também é estimulado em setores e atividades de surgimento relativamente recente, como os ligados a energias renováveis. Países com economias de diferentes portes e políticas econômicas variadas, tais como Estados Unidos, França, Índia e Canadá, têm apoiado o desenvolvimento de fontes de energia renováveis de distintas formas (Kuntze e Moerenhout, 2013). As medidas tomadas para estimular a produção de bens e serviços ligados à geração de energias renováveis podem variar desde a exigência de conteúdo local mínimo nas aquisições de empresas geradoras de energia, ou bônus para aquisições desse tipo, até incentivos à utilização de energia renovável condicionados à aquisição de conteúdo local por empresas geradoras.

Apesar disso, as MPAs vão além do benefício apenas ao conteúdo local, exigindo a comprovação de desenvolvimento realizado pela empresa para a produção do produto ou serviço. Com características similares, a Coreia do Sul possui o Serviço Coreano de Compras Públicas – SCCP (OECD, 2016), que utiliza um sistema de certificação de produtos e *softwares* desenvolvidos no país que se tornam elegíveis para compras pela administração pública sem exigência de processo licitatório, como está detalhado no box 2.

BOX 2

Certificação de desenvolvimento nacional no SCCP

O SCCP é usado não apenas para atender as demandas por bens e serviços do Estado coreano, mas também para implementar objetivos de políticas públicas de diversos focos. Em coordenação com ministérios específicos, são operados mecanismos de suporte por meio das compras públicas que apoiam desde empresas de proprietárias mulheres, pequenas e médias empresas até produtos com selo “verde”. Há três áreas principais de políticas públicas apoiadas por meio do SCCP: i) apoio a tipos específicos de empresas; ii) inovação; e iii) apoio a compras públicas sustentáveis (*green standar purchasing*).

O apoio à inovação ocorre por meio da compra preferencial de produtos nacionais com novas tecnologias. Órgãos públicos e agências governamentais do governo central e local (municipal/estadual) podem ou devem comprar esse tipo de produto por meio do SCCP para atender suas demandas. O ponto central aqui é como identificam esse tipo de produto.

Uma série de certificações qualificam os produtos e *softwares* nacionais de acordo com seu conteúdo inovador e, além disso, sua qualidade e seu desempenho. Agências públicas e instituições setoriais aplicam questionários, fazem entrevistas e visitas técnicas para emissão desses certificados. Os tipos de certificados para produtos inovadores são descritos adiante.

Excellent Performance Certification (EPC): produtos com novas tecnologias desenvolvidos por pequenas e médias empresas (PMEs).

Excellent Government Supply Products: produtos que se destacam em desempenho, tecnologia ou qualidade. Permite a contratação direta por qualquer entidade pública.

New Excellent Product (NEP): certificação para novos produtos com tecnologia recém-desenvolvida no país, ou que traz melhorias inovadoras.

Good Software Certification (GS): *softwares* de alta qualidade desenvolvidos no país.

Certificações para produtos inovadores de PME: oito diferentes certificados exclusivos para PME que cobrem desde produtos resultantes de P&D apoiado pelo governo, produtos “verdes”, até produtos resultantes de parcerias público privadas em P&D.

As certificações definem diferentes condições de compra pelo Estado. No caso de produtos com o certificado NEP, por exemplo, 20% das compras de entidades governamentais de todas as esferas devem, necessariamente, ser de produtos com esse certificado.

Fonte: OECD (2016).
Elaboração dos autores.

As experiências internacionais citadas, tanto de instrumentos que beneficiam o conteúdo local tradicional quanto a que apoia adicionalmente bens e serviços com desenvolvimento local, podem ser usadas como referencial comparativo para uma análise do caso brasileiro das MPRs e MPAs. Por mais que particularidades sobre a estrutura econômica e os modelos de políticas públicas dos diferentes países devam ser levadas em conta, fica evidente o fato de que políticas de conteúdo local, inclusive com foco em inovação, são frequentes e fazem parte das estratégias de desenvolvimento econômico desses países.

3 AS MPRs NA LEGISLAÇÃO ANTERIOR (LEI Nº 8.666/1993) E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Conhecer o histórico das MPRs e situá-las no contexto político e econômico brasileiro abre o leque de elementos que contribuem para a compreensão das motivações e dos objetivos desse instrumento. Ao apresentar aqui os antecedentes e fatos da aplicação das MPRs, pretende-se dar condições mínimas para a interpretação sobre sua execução. Interpretação essa oportuna, visto que, com sua reedição em lei e a possibilidade de nova regulamentação, abre-se uma janela de oportunidade para aprimoramentos que levem a mais dinamismo e efetividade do instrumento para alavancar a produção nacional, especialmente a de conteúdo inovador.

Em que pese o capítulo estar centrado na proposição de ações para a operacionalização das MPRs segundo a nova legislação (Lei nº 14.133/2021), é importante discutir o uso desse instrumento tal como ele foi originalmente executado, isto é, com base na antiga Lei nº 8.666/1993. Por isso, faz-se, agora, detalhada análise dos limites e das possibilidades das MPRs segundo previsões legais anteriores à nova lei brasileira de licitações e contratos. Assim sendo e, na medida em que a legislação anterior ainda tem validade até junho de 2023, o tempo verbal aqui empregado em sua análise não é o passado, mas sim, o presente.

Originalmente, o instrumento das MPRs foi instituído em 2010 como um recurso para as compras públicas no Brasil, por meio da Lei nº 12.349/2010, que abriu a possibilidade de priorização de bens e serviços nacionais pelos agentes federais, estaduais e municipais em licitações de compras governamentais. A regulamentação do instrumento ocorreu no ano seguinte, em 2011, com a edição do Decreto nº 7.546, no qual foram definidas as características dos produtos e serviços a serem contemplados pela margem e ainda outros elementos que permitiriam sua operacionalização.

A Lei nº 12.349/2010 altera a lei de compras públicas vigente à época, Lei nº 8.666/1993, inserindo, no § 5º de seu art. 3º, a possibilidade de definição de MPR para produtos e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. Ainda em alteração do mesmo artigo, foi definido que as margens deveriam ser estabelecidas tendo como referência estudos técnicos revisados periodicamente e que cubram determinado escopo. Tal exigência não mais está presente na nova Lei de Licitações, que passa ser a única vigente a partir de junho de 2023. Contudo, para fins de contextualização, será analisado o disposto na legislação de 2010.

A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

I - geração de emprego e renda;

II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;

III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país;

IV - custo adicional dos produtos e serviços; e

V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados (Brasil, 2010b, art. 1º, § 6º)

A exigência desses estudos justificaria o caráter técnico das MPRs e, com as informações geradas, seria possível avaliar a necessidade de manutenção das margens ou redirecionamento para outros setores. Como será abordado mais adiante, há pouca informação sobre a realização de tais estudos e seu uso para a definição e avaliação das MPRs, apesar de sua exigência.

O próximo parágrafo do art. 3º (§ 7º), da Lei nº 12.349/2010, estabelece que produtos e serviços nacionais resultantes de PD&I podem receber margem adicional a estabelecida no § 5º. São essas MPAs que abrem a possibilidade de apoio à inovação nacional. Na sequência, o parágrafo 8º estabelece que é o Poder Executivo federal o responsável pela definição das MPRs e as limita a até 25% sobre o preço de produtos e serviços estrangeiros. No entanto, entende-se que a porcentagem total permitida só pode ser alcançada no caso de aplicação das MPAs.

A Lei nº 12.349/2010 dá outras definições e permite a aplicação das MPRs em outros contextos, como a possibilidade de sua extensão à produção dos Estados-partes do Mercosul. No entanto, aqui, o foco será direcionado à regulamentação e aplicação das MPRs e MPAs a produtos e serviços nacionais.

Como mencionado, a regulamentação das MPRs se dá pelo Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011. Nele são estabelecidas as definições para os elementos centrais do instrumento, como apresentadas em seu art. 2º (Brasil, 2011):

I – Margem de preferência normal – diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais;

II – Margem de preferência adicional – margem de preferência cumulativa com a prevista no inciso I do *caput*, assim entendida como o diferencial de preços entre produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, e produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais.

Ainda no art. 2º, são definidos produtos e serviços nacionais, a saber:

IV – Produto manufaturado nacional – produto que tenha sido submetido a qualquer operação que modifique a sua natureza, a natureza de seus insumos, a sua finalidade ou o aperfeiçoe para o consumo, produzido no território nacional de acordo com o processo produtivo básico definido nas Leis nºs 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 8.248, de 23 de outubro de 1991, ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal, tendo como padrão mínimo as regras de origem do Mercosul;

V – Serviço nacional – serviço prestado no País, nos termos, limites e condições estabelecidos nos atos do Poder Executivo que estipulem a margem de preferência por serviço ou grupo de serviços (Brasil, 2011).

Ainda que a definição das MPRs e MPAs seja atribuição exclusiva do Poder Executivo federal, o Decreto, em seu art. 3º, § 2º, permite que sejam adotadas pelos estados, pelo Distrito Federal, pelos municípios e outros poderes da União em suas licitações.

Para definição dos percentuais das MPRs e MPAs dos produtos e serviços contemplados pelo Poder Executivo, o decreto estabelece a criação da Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP). Essa comissão, de caráter temporário, teria não apenas a função mencionada, mas também deveria analisar estudos setoriais com a finalidade de subsidiar a implementação de novas MPRs, além de promover a avaliação de impacto do que já houvesse sido aplicado. A CI-CP, portanto, deveria ser a responsável pelo que foi definido no § 6º do art. 3º da Lei nº 12.349/2010, como exposto antes.

Compunham a CI-CP integrantes do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Vale mencionar que a comissão foi dissolvida recentemente pelo Decreto nº 10.473, de 2020.

De maneira geral, para a definição dos bens e serviços que poderiam ser contemplados pelas MPRs, seria necessário um decreto do Executivo. Contudo, para a definição das MPAs, seria necessário algum processo de identificação para concluir que o produto ou serviço foi resultante de PD&I realizado no país. O Decreto nº 7.546, de 2011, em seu § 5º, atribuía, aos então chamados Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a responsabilidade de estabelecer requisitos e critérios que permitiriam essa comprovação.

Nesse ponto reside uma questão determinante para a discussão sobre as MPAs. Como será apresentado mais adiante, foram definidas margens adicionais para produtos de diferentes setores industriais, no entanto, somente o setor de bens de informática conta com um procedimento regulamentado para o reconhecimento de produtos resultantes de PD&I nacional.

Como consta na Portaria Interministerial MDIC/MCTI nº 383, de 26 de abril de 2013, a MPA para equipamentos de TICs^{10,13} somente pode ser aplicada aos produtos adequados aos requisitos e critérios da Portaria MCT nº 950, de 12 de dezembro de 2006. A Portaria nº 950 ainda é válida e é elemento central para o entendimento sobre as MPAs.

10. Definidos pelos arts. 1º e 3º do Decreto nº 7.903, de 4 de fevereiro de 2013.

O principal objetivo da Portaria nº 950 é a caracterização de produtos de informática e automação com tecnologia desenvolvida no país. Sua edição está ligada a um contexto mais amplo de medidas de estímulo à capacitação e competitividade do setor de informática e automação no país. A Portaria nº 950 cumpriu a função de estabelecer os procedimentos a serem atendidos pelas empresas desse setor para caracterizar seus produtos como resultantes de desenvolvimento e inovação realizados em território nacional. Obtendo essa validação, os produtos poderiam receber benefícios fiscais definidos em lei.¹¹

Vale mencionar que, para que os equipamentos de TICs recebam a MPA, é necessário que sejam produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB),¹² que também é um dos critérios definidos na Lei nº 12.349/2010 para reconhecimento como produto nacional.

Objetivamente, o processo de obtenção do reconhecimento pela Portaria nº 950 deve partir de iniciativa da empresa, que deve encaminhar ao atual Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) requerimento de Reconhecimento da Condição de Bem Desenvolvido no País. Tal requerimento, materializado em um roteiro¹³ a ser preenchido, deve conter informações descritivas sobre a empresa, o projeto do produto e de suas características inovadoras, entre outros. O roteiro em si constitui uma ferramenta de referência para a reflexão sobre os métodos para caracterização e validação de produtos resultantes de atividades de PD&I realizadas no país. Porém, tão importante quanto isso, é compreender como as informações nele apresentadas são analisadas e validadas.

Inicialmente, conforme definido pela Portaria Interministerial MDIC/MCTI nº 383/2013, a análise do requerimento deveria ser realizada pela Secretaria de Política de Informática (Sepin) do MCTI e pela Secretaria do Desenvolvimento da Produção (SDP) do então MDIC. Contudo, em regulamentação posterior,¹⁴ foi instituído, para essa finalidade, o grupo técnico de avaliação de pleitos de reconhecimento de bens e circuitos integrados com tecnologia desenvolvida no país, denominado GTA 950. Como implícito no nome, o grupo técnico deve certificar produtos nacionais de acordo com os critérios estabelecidos na Portaria nº 950. Tendo em sua composição técnicos da Secretaria de Políticas Digitais (Sepod) do MCTI, o GTA 950 não apenas analisa as informações dos requerimentos enviados, como também tem a possibilidade de realizar visitas técnicas a unidades

11. Os benefícios mencionados são referentes à isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens e produtos do setor de tecnologias da informação, tal como definido na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006.

12. Definido pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/3MiHvnk>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sy5Ubl>>.

14. Portaria MCTIC nº 3.302, de 25 de junho de 2018.

produtivas das empresas e entrevistas com os responsáveis indicados para verificação das informações sobre os produtos que pleiteiam a certificação.

Os produtos definidos em decreto e contemplados pelo GTA 950 com o reconhecimento de desenvolvimento nacional, podem, então, concorrer em licitações públicas com a vantagem das MPAs diante de possíveis concorrentes estrangeiros que apresentem preço mais baixo. A partir disso, cabe ao agente de compras públicas que opera a licitação optar pela aplicação da MPA.

Deve ser mencionado, ainda, o requisito para a obtenção da MPA em *softwares* que se enquadram na categoria de serviços em licitações públicas. De fato, apenas um decreto¹⁵ foi editado para contemplar programas de computador com a MPA (não havendo porcentagem para a MPR normal). Para ter o benefício da MPA nessa categoria de serviços, o *software* deveria ter o chamado certificado Certics, que seria resultado da aplicação da Metodologia de Avaliação Certics, desenvolvida pelo Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, unidade de pesquisa ligada ao MCTI. A referida metodologia foi criada com o objetivo de certificar *softwares* como resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país.

Desse modo, com a Portaria nº 950 e o certificado Certics, as MPAs contam com dois instrumentos técnicos e regulamentados para a certificação de bens ou serviços resultantes de PD&I nacional. Assim, compõe-se um panorama básico sobre as MPAs que permite identificar suas condições habilitadoras, como mostrado na figura 1.

FIGURA 1
Condições habilitadoras da MPA conforme Lei nº 12.349/2010

Decreto presidencial	Portaria nº 950	Certificado Certics
<ul style="list-style-type: none"> Estudos técnicos fundamentam a definição dos bens e serviços. CI-CP determina a porcentagem das MPRs e MPAs. Publicação do decreto autoriza a aplicação das MPRs e MPAs. 	<ul style="list-style-type: none"> Empresa envia ao MCTI o requerimento para reconhecimento de produto de TIC de desenvolvimento nacional. GTA 950 faz a análise do produto. Requerimento é aceito e produto é certificado pelo MCTI. 	<ul style="list-style-type: none"> Empresa/organização solicita ao MCTI o certificado de <i>software</i> resultante de desenvolvimento nacional. Empresa/organização contrata instituição para aplicação da Metodologia Certics na avaliação do <i>software</i>. Certificado é emitido e reconhecido pelo MCTI.

Elaboração dos autores.

15. Decreto nº 8.186, de 17 de janeiro de 2014.

A possibilidade de aplicação das MPRs e MPAs se inicia com a edição dos primeiros decretos, em abril de 2012. A validade dos decretos é de, no máximo, cinco anos, podendo haver revisões nesse período. O quadro 1 apresenta os decretos já editados e os detalha quanto ao segmento industrial, tipo e porcentagem da margem, validade, número e data.

QUADRO 1
MPRs aplicadas a bens e serviços nacionais

Segmento industrial	Margens de preferência	Validade	Decreto
Bens manufaturados			
Fármacos, medicamentos e biofármacos	Medicamentos nacionais com uso de fármacos importados 8% (normal). Medicamentos nacionais com uso de fármacos nacionais 20% (normal). Fármacos nacionais 20% (normal). Insumos farmacêuticos não ativos (adjuvantes) nacionais 20% (normal). Medicamentos nacionais que utilizem em sua formulação biofármacos com produção tecnológica integrada no país 20% (normal) 5% (adicional). Biofármacos com produção tecnológica integrada no país 20% (normal) 5% (adicional).	31/12/2015: grupo 1 – medicamentos nacionais com uso de fármacos importados. 30/3/2017: demais grupos (2,3,4,5 e 6).	nº 7.713, de 3 de abril de 2012; e 8.225, de 3 de abril de 2014
Produtos médicos	Materiais e equipamentos hospitalares 8%, 15%, 20% e 25% (normal).	30/6/2017	nº 7.767, de 27 de junho de 2012.
Papel-moeda	20% (normal).	31/12/2015	nº 7.810, de 20 de setembro de 2012.
Veículos para vias férreas	20% (normal).	31/12/2015	nº 7.812, de 20 de setembro de 2012.
Perfuratrizes e patrulhas mecanizadas	Trator até 99cv 15% (normal) Perfuratrizes, patrulhas mecanizadas e implementos. 20% (normal).	31/12/2015	nº 7.840, de 12 de novembro de 2012; e 8.002, de 14 de maio de 2013.
Motoniveladoras, pás mecânicas, escavadores, carregadoras, pás carregadoras e retroescavadeiras, pás carregadoras, retroescavadeiras, produtos afins	Pás mecânicas, escavadores, carregadoras, pás carregadoras e retroescavadeiras 15% (normal). Motoniveladoras 25% (normal).	31/12/2015	nº 7.709, de 3 de abril de 2012; 7.841, de 12 de novembro de 2012; e 8.002, de 14 de maio de 2013.
Confecções, calçados e artefatos	20% (normal).	31/12/2015	nº 7.756, de 14 de junho de 2012; e 8.167, de 23 de dezembro de 2013.

(Continua)

(Continuação)

Segmento industrial	Margens de preferência	Validade	Decreto
Bens manufaturados			
Disco para moeda	20% (normal).	31/12/2015	nº 7.843, de 12 de novembro de 2012; e 8.170, de 23 de dezembro de 2013.
Caminhões, furgões e implementos rodoviários.	17% (caminhões); 15% (furgões); e 14% (implementos).	31/12/2015	nº 7.816, de 28 de setembro de 2012; e 8.171, 23 de dezembro de 2013.
Equipamentos de TIC (I) – aparelhos de comutação, roteadores, transmissão ou recepção de dados, partes, gabinetes, <i>gateways</i> , circuitos, entre outros.	15% (normal); e 10% (adicional).	31/12/2015	nº 7.903, de 4 de fevereiro de 2013.
Equipamentos de TIC (II) – computadores pessoais de mesa e computadores pessoais portáteis.	10% (normal); e 10% (adicional).	31/12/2015	nº 8.184, de 17 de janeiro de 2014.
Aeronaves executivas	9% (normal); e 16% (adicional).	31/12/2015	nº 8.185, de 17 de janeiro de 2014.
Equipamentos de TIC (III) – telecomunicações e telefonia, quadros, partes, peças, instrumentos de navegação, computadores, conversores, entre outros.	15% (normal); e 10% (adicional).	31/12/2015	nº 8.194, de 12 de fevereiro de 2014.
Brinquedos – jogos, artigos para divertimento ou para esporte, suas partes e acessórios.	10% (normal) não há adicional.	31/12/2015	nº 8.223, de 3 de abril de 2014.
Máquinas e equipamentos.	10% e 15% (normal); e 5% (adicional).	31/12/2015	nº 8.224, de 3 de abril de 2014.
Segmento industrial	Margens de preferência	Validade	Decreto
Serviços			
Serviços de TIC – aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos.	0% (normal); e 18% (adicional) Certics.	31/12/2015	nº 8.186, de 17 de janeiro de 2014.

Fonte: Gonçalves (2016).
Elaboração dos autores.

Cabe ressaltar, novamente, que apenas o setor de bens e serviços de informática e automação conta com procedimento regulamentado para certificação como bem desenvolvido no país. Assim, mesmo que alguns dos decretos listados no quadro 1 tenham definido MPA para determinados produtos industrializados de outros setores, não há registro de que houve procedimento de verificação, por

parte da administração pública, quanto às atividades de desenvolvimento nacional desses produtos.

De acordo com informações do MCTI,¹⁶ existem 202 empresas com reconhecimento de produtos desenvolvidos no país nos termos da Portaria nº 950, sendo que cada empresa pode receber o reconhecimento em mais de um produto. Esse constitui o universo de empresas cujos produtos passaram pelo único procedimento conhecido de validação de bens resultantes de atividades de PD&I realizadas no país e podem receber as MPAs.

Finalmente, após o cumprimento de todo o processo para se tornar apto a receber as MPRs e MPAs, o produto ou serviço nacional que concorre em uma licitação pública precisa, ainda, contar com a ação do agente de compras para aplicação da margem, quando cabível. Em outras palavras, a aplicação da margem não é automática, é ação discricionária delegada ao comprador público.

Sobre a aplicação efetiva das MPRs e MPAs, não há uma fonte consolidada indicando quais, quantos e quando os produtos e serviços definidos nos decretos receberam o benefício e em qual porcentagem. Em pesquisa realizada sobre a aplicação das MPAs, Rauen (2016) identificou obstáculos para a análise das informações contidas nas bases públicas. A pesquisa, realizada após o primeiro período de validade dos decretos editados até então (fim de 2015), buscou extrair informações do sistema DWSiasg que dá acesso à base de dados da plataforma ComprasNet. Em resumo, alguns dos obstáculos para a análise pretendida foram: incerteza sobre registros das informações de estados e municípios nas bases federais; incompatibilidade entre os códigos de identificação de produtos e serviços utilizados nos decretos e nos usados nos sistemas de compras públicas federais; e ausência de informações sobre a efetiva aplicação das MPRs e MPAs nos sistemas de compras públicas.

Por sua vez, há o registro de um relatório, de dezembro de 2015, de avaliação de impacto das MPRs em compras governamentais,¹⁷ publicado pela Secretaria de Política Econômica do então Ministério da Fazenda. O documento apresenta informações sobre compras públicas de produtos contemplados nos decretos definidores das MPRs e análises de resultados da aplicação para os produtos de decretos com a validade expirada à época. O relatório faz uma análise descritiva das informações obtidas do portal ComprasNet mas, no entanto, faz a ressalva de que não foi possível “observar diretamente o valor da margem de preferência aplicada

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3Qc6YPZ>>.

17. O relatório apresenta as características das licitações, resultados dos leilões e análise de impactos econômicos para os produtos e serviços autorizados pelos dezesseis decretos presidenciais com vigência até 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3QhhzcZ>>.

efetivamente” (Brasil, 2015, p. 14) e realiza as análises propostas por meio de cálculos a partir de informações disponíveis.

A conclusão final do relatório é positiva sobre a aplicação das MPRs até então, indicando que atendem seu propósito de estímulo à produção nacional. Porém, retomando o foco deste capítulo, não há menção à aplicação das MPAs ou ao processo de validação do PD&I nacional em produtos e serviços contemplados nos decretos.

Em uma análise sobre as compras públicas federais de bens que foram definidos em decretos de MPR, Ferreira e Gonçalves (2015) focam a distribuição desses bens de acordo com seu índice de intensidade tecnológica, seguindo classificação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (em inglês, United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). A conclusão da análise é de que não houve foco das compras públicas em produtos com MPR de setores com mais intensidade tecnológica, sendo observada distribuição bastante equilibrada entre os setores considerados.

A exposição de fatos e informações realizada até esse ponto pretende dar ao leitor condições mínimas para a compreensão do funcionamento do instrumento das MPRs como possibilidade de aplicação do poder de compra do Estado com finalidades específicas, que, nesse caso, são o estímulo e a garantia de mercado à produção industrial e a serviços nacionais, especialmente os resultantes de atividades de PD&I. Observa-se que há condições legais, instrumentais e técnicas para a aplicação desses instrumento, mas foram identificados gargalos para sua devida avaliação *ex-post*.

Ainda assim, a experiência do governo e das empresas na operação, no acesso e na obtenção do benefício colocam as MPAs em um ponto relativamente avançado de consolidação como um instrumento de compras públicas para a inovação. Seu funcionamento é conhecido por seus potenciais operadores e beneficiários, além de já ter sido analisada por especialistas. A próxima seção apresentará os desafios para sua implementação e recomendações para a aplicação das MPAs, considerando a possibilidade de nova regulamentação e a perspectiva do governo e das empresas.

4 APLICAÇÃO DAS MPAs: PERSPECTIVAS, DESAFIOS E PROPOSTAS

As MPRs, em sua funcionalidade como instrumento de incentivo à produção nacional, com conteúdo inovador ou não, foram aplicadas, analisadas e avaliadas. Além de sua aplicação no Brasil, há, como apresentado nas seções anteriores, registros de experiências internacionais que respaldam tanto sua funcionalidade quanto o modelo de instrumento para a aplicação do poder de compra do Estado com objetivos específicos.

Além das análises formalizadas, é preciso considerar as informações disponíveis sobre a aplicação desse instrumento e, principalmente, a experiência dos atores envolvidos em sua execução. Essas diferentes fontes de informação se complementam e permitem consolidar uma visão geral sobre as experiências do Brasil com as MPRs e, finalmente, sustentam as propostas para uma nova regulamentação do instrumento.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar o que foi apresentado na seção 2 sobre a extensão da aplicação das MPAs. Considerando todo o material e informações levantadas para este trabalho, conclui-se que a aplicação de MPA em licitações ocorreu apenas para produtos de TICs, mais especificamente “equipamentos de tecnologia da informação e comunicação” definidos nos Decretos nºs 7.903/2013, 8.184/2014 e 8.194/2014. Mesmo havendo definição de percentuais para MPA em outros decretos editados, não foi possível encontrar informações ou relatos sobre sua efetiva aplicação.

Ressaltando ainda outro ponto apresentado, por mais que não se tenha encontrado relato de sua aplicação, as MPAs para o setor de serviços, especificamente para “Serviços de TIC – aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos”, definidos no Decreto nº 8.186, de 17 de janeiro de 2014, contavam com procedimento para validação de *softwares* resultantes de atividades de P&D.

Considerando as ressalvas apresentadas, as informações a seguir dizem respeito ao setor de TICs, às regulações, aos órgãos de governo e às empresas ligados a ele.

O ponto central do processo de aplicação das MPAs, tal como delimitado aqui, é o reconhecimento dado pela Portaria nº 950 a produtos resultantes de P&D nacional. Por mais que o decreto seja a primeira etapa do processo, definindo quais produtos ou serviços podem ser contemplados com a MPA, o reconhecimento da Portaria nº 950¹⁸ é o que habilita o acesso ao benefício dado pelo instrumento. É preciso citar aqui a Portaria MCTIC nº 3.303, de 25 de junho de 2018, que, sem substituir a Portaria nº 950, define critérios e um sistema de pontuação para o reconhecimento da condição de produtos de informática e automação desenvolvidos no país. No entanto, por ser de 2018, a Portaria nº 3.303 nunca foi ligada às MPAs, uma vez que já não havia decreto válido à época. Juntas, ambas as portarias são, portanto, a principal referência de um processo estruturado e operacional para reconhecimento de realização de atividades de P&D nacional em produtos. Contudo, como se trata aqui apenas da experiência das MPAs, é feita referência principalmente à Portaria nº 950.

18. A Portaria Interministerial MDIC/MCTI nº 383, de 26 de abril de 2013, define que “a margem de preferência adicional para equipamentos de tecnologias da informação e comunicação que tenham sido desenvolvidos País, a ser utilizada em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal, (...) será aplicada apenas aos equipamentos que atendam aos requisitos e critérios estabelecidos na Portaria MCT nº 950, de 12.12.2006”. Disponível em: <<https://bit.ly/3oVdyxx>>.

A Portaria nº 950 faz parte do leque de instrumentos para o setor de TICs e foi criada antes mesmo das MPAs. Sem entrar em detalhes sobre sua criação e suas funções prévias, será abordada a função ligada à operacionalização das MPAs.

Para complementar as informações coletadas sobre as MPAs, foram realizadas entrevistas com indivíduos que se envolveram, de alguma forma, com a gestão ou o processo de requisição desse instrumento pelo lado da administração pública, como seus gestores, ou pelo lado de empresas privadas, como potenciais beneficiários.

Os entrevistados foram selecionados devido ao seu conhecimento sobre as MPAs, sobre o contexto de sua criação, seus procedimentos operacionais e os requisitos para sua aplicação. Mais especificamente, os entrevistados são servidores públicos do MCTI ligados à gestão das MPAs, representantes de associações setoriais da indústria e funcionários de empresas do setor de TICs.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado que buscou captar a percepção dos entrevistados sobre a efetividade do instrumento de MPA, os obstáculos à sua aplicação e seu potencial como instrumento de compras públicas para inovação. O apêndice A reúne mais informações sobre as entrevistas realizadas.

De modo geral, a totalidade dos entrevistados avalia positivamente a criação e finalidade das MPAs. A percepção de ambos os lados, setores público e privado, é de que o instrumento tem função estratégica para ampliar a competitividade da produção nacional decorrente de investimento local em P&D e ainda tem potencial para que seja aprimorado, tornando-se mais estratégico e relevante.

Os obstáculos para a aplicação ideal do instrumento residem mais em sua operacionalização do que em sua concepção, conforme as percepções ouvidas. Existem consensos entre os entrevistados, mas há ênfases diferentes em alguns aspectos sobre o processo de aplicação das MPAs. Não obstante, foi possível sintetizar as principais observações sobre os desafios para a ideal aplicação das MPAs, conforme descritas a seguir.

- 1) Para todos os entrevistados do setor privado, há insegurança quanto à possibilidade de aplicação das MPAs em licitações. Mesmo que prevista a possibilidade em lei e determinada pelos decretos presidenciais, parece não haver uma garantia de aplicação das MPAs pelos operadores de licitações. Em ambas as leis de licitações (Leis nºs 8.666/1993 e 14.133/2021), o verbo usado para definir a aplicação de MPR em licitações é “poderá”. Ainda que os decretos emitidos tanto para MPR quanto para MPA sejam mais assertivos, “estabelecendo” a aplicação de margens para bens e serviços específicos, parece não haver consenso de que essa aplicação é garantida. Tal fato desestimula empresas que poderiam acessar o instrumento pelo

receio de dispêndio ineficaz de recursos com os investimentos necessários para atender uma expectativa de demanda que poderá não se efetivar.

- 2) Novamente para a totalidade dos entrevistados do setor privado, há insegurança sobre o quanto os operadores de licitações públicas conhecem e fazem uso do instrumento. O fato de não haver informações transparentes e de fácil acesso sobre sua aplicação, como o número de produtos adquiridos com a MPA por licitação, tende a levantar questionamentos em empresas sobre o custo-benefício de iniciar processo de habilitação para receber a MPA.
- 3) As MPAs parecem não ser de amplo conhecimento de empresas industriais brasileiras. Empresas com mais investimento em atividades de P&D, conhecimento sobre a legislação do setor e sobre instrumentos de apoio à inovação sabem da possibilidade das MPAs. Contudo, não foi identificado esforço para a divulgação do instrumento, limitando seu alcance e uso, com apenas um grupo menor de empresas podendo acessá-lo.
- 4) De acordo com os entrevistados do setor privado, as MPAs não estimulam novos investimentos em P&D, apenas beneficiam atividades já realizadas pelas empresas. Devido ao prazo máximo de cinco anos para a validade dos decretos,¹⁹ a percepção empresarial é de que dificilmente haverá perspectiva de vantagem para uma empresa que inicie um projeto de P&D visando à obtenção da MPA. Em primeiro lugar, nada garante que, em menos de cinco anos, um projeto de P&D será iniciado e concluído com sucesso. Os esforços de planejamento e os custos das atividades de um projeto desse tipo podem ser altos e de difícil estimativa. Em segundo lugar, mesmo o projeto tendo sido concluído com sucesso, é preciso obter o reconhecimento da Portaria nº 950 do MCTI, processo que também é de difícil estimativa de tempo e, por fim, há o risco, já mencionado, de que as MPAs não sejam efetivamente aplicadas às compras. Nesse sentido, conforme percepção do setor empresarial, não há estímulo claro para atividades de P&D visando à obtenção de MPA.

Apesar dos obstáculos identificados pelos entrevistados, também foram levantados aspectos positivos do modelo das MPAs e o que pode ser feito daqui em diante, com a perspectiva de uma nova regulamentação.

- 1) Um ponto presente na fala de todos os entrevistados é que, mesmo que a experiência das MPAs se restrinja ao setor de TICs, alguns desses aspectos poderiam ser reproduzidos para outros setores de atividade econômica, possibilitando mais alcance do instrumento.

19. Mesmo havendo possibilidade de renovação dos decretos, não há garantia de que a renovação ocorrerá.

- 2) Outro ponto compartilhado pelo servidor público e um dos entrevistados do setor privado é de que o processo de reconhecimento de atividades de P&D para o desenvolvimento de produtos, central no modelo das MPA, é consolidado e eficaz.
- 3) Nas falas de todos os entrevistados, foi ressaltado como aspecto positivo o fato de que existem ao menos três modelos consolidados para o reconhecimento de atividades de P&D realizadas no país que resultaram em um produto inovador para a empresa do setor de TICs. Esses modelos, já citados, são: as Portarias MCT nº 950/2006, MCTIC nº 3.303/2018 e o certificado Certics para Software/2013.
 - a) A Portaria nº 950 define critérios de avaliação para identificação de desenvolvimento nacional de produtos e é operada por um grupo de trabalho (GTA 950) composto por pessoal qualificado e com experiência comprovada de atuação no setor. A perspectiva empresarial é de que esse modelo funcione e não represente um obstáculo para a obtenção das MPAs, apesar de caberem melhorias. A principal reclamação é quanto ao tempo de duração do processo, mas empresas ouvidas afirmaram que há uma curva de aprendizado e que, hoje, o sistema já é bem conhecido pelas empresas do setor de TICs que inovam de forma recorrente.
 - b) A Portaria nº 3.303, por mais que não esteja diretamente associada às MPAs, está sendo operada pelo MCTI e representa uma evolução em relação ao modelo da Portaria nº 950.
 - c) O certificado Certics representa um esforço maior, de caráter técnico, para consolidar um modelo independente de verificação de desenvolvimento nacional de *softwares*. A intensão em sua elaboração foi a de criar uma metodologia que pudesse ser executada não apenas pelos técnicos do Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (unidade de pesquisa vinculada ao MCTI), mas que pudesse ser aplicada por consultores especializados, ampliando seu poder de alcance. De acordo com relatos, o certificado, apesar de consistente, teve baixíssima emissão, não sendo mais emitido após o fim do decreto para serviços de *software*.²⁰ Portanto, esses modelos são um ponto de partida para qualquer evolução no processo de reconhecimento de P&D nacional em TICs e, da mesma forma, para a aplicação em outros setores.

20. Decreto nº 8.186, de 17 de janeiro de 2014.

Por mais que a aplicação das MPAs, enquanto havia decretos com validade, tenha enfrentado obstáculos, os atores envolvidos nesse processo ganharam experiência e podem agir para uma melhor operacionalização desse instrumento. Com os gargalos identificados, tanto por servidores públicos como por representantes de setores industriais e de empresas, existe hoje a possibilidade de um debate embasado e construtivo entre esses atores com a finalidade de aprimorar as etapas e os processos de aplicação das MPAs. Ainda que já tenha havido debate nesse sentido,²¹ a nova Lei de Licitações manteve a possibilidade de aplicação do instrumento e da demanda na nova discussão.

4.1 Condições para uma nova regulamentação das MPAs

Com essa síntese sobre os obstáculos e as oportunidades para a aplicação das MPAs, a partir do ponto de vista dos entrevistados, é preciso, então, refletir sobre o que a nova Lei de Licitações possibilita. Ainda que as funções das MPRs e MPAs tenham se mantido na nova legislação, o conteúdo sobre o instrumento não é idêntico ao da Lei nº 8.666/1993. Além disso, não é certo que portarias que regulamentam processos para a aplicação das MPAs, que ainda estejam vigentes, serão adotadas para a nova lei. Sendo assim, e considerando o foco deste capítulo, quais são as diferenças entre as leis?

QUADRO 2
Diferenças quanto às MPRs e MPAs em ambas as leis de licitações

	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 1.4133/2021
Escopo	Art. 3º, § 5º.	Art. 26, <i>caput</i> .
	Bens e serviços.	Bens e serviços.
	Que atendam normas técnicas brasileiras.	Que atendam normas técnicas brasileiras.
	Produzidos ou prestados por empresas que contraem pessoas com deficiências ou reabilitadas.	Bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.
Percentual das margens	Art. 3º, § 8º.	Art. 26, § 1º, inciso II; e § 2º.
	Até 25% para a soma da MPR e da MPA.	Até 10% para MPR.
		Até 20% para a soma da MPR e MPA.
Requisitos para definição	Art. 3º, § 6º.	Sem definição.
	Estudos periódicos sobre participação das atividades produtivas na economia.	

Elaboração dos autores.

Inicialmente, nota-se que, para além de bens e serviços gerais, ambas as leis contemplam categorias que costumam ser foco da assistência do Estado – a primeira de caráter social e a segunda relacionada à sustentabilidade ambiental. No caso

21. Para mais informações sobre o debate realizado em 2018, acesse: <<https://bit.ly/3bpucTX>>.

da nova lei, os bens ligados à redução do impacto ambiental têm potencial para compor grupos de produtos contemplados com MPA, uma vez que há cada vez mais foco no desenvolvimento de soluções sustentáveis na indústria.

Há ainda uma diferença entre os percentuais para MPR e MPA, que, no caso de aplicação de MPA, são menores na nova lei (20% ante 25%).

Apesar disso, a diferença que parece ter maior peso entre as duas leis é a ausência, na nova lei, de exigência de estudos que justifiquem a aplicação das MPRs e MPAs. Esses estudos, como visto na seção anterior, deveriam apresentar análises econômicas, considerando fatores como geração de emprego e renda, contribuição tributária e o desenvolvimento tecnológico de atividades produtivas no Brasil para definição e revisão das MPRs, a serem realizadas periodicamente. Com a ausência dessa exigência na Lei nº 14.133/2021, limitando a definição das MPRs à “decisão fundamentada do Poder Executivo federal”, ficam indefinidos os critérios que devem pautar a definição de bens e serviços a serem contemplados com o benefício.

Pontos centrais da aplicação das MPRs e MPAs, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, foram definidos por portarias e decretos. Entre essas definições, algumas existiam e outras foram criadas exclusivamente para regular o instrumento. Cabe identificar quais se encontram vigentes e refletir sobre seu aproveitamento para adaptação à Lei nº 14.133/2021, conforme o quadro 3.

QUADRO 3

Regulamentos selecionados ligados às MPRs e MPAs na Lei nº 8.666/1993

Regulamento	Função	Vigência
Portaria MCT nº 950/2006	Define requisitos e critérios para reconhecimento de bens de TICs desenvolvidos no país.	Vigente
Decreto nº 7546/2011	Conceitua MPR, MPA, produtos nacionais, serviços nacionais e outros elementos.	Vigente
	Define MCTI e MDIC como responsáveis por estabelecer critérios para o reconhecimento de produtos e serviços com desenvolvimento nacional.	Vigente
	Institui a CI-CP, responsável pela proposição e acompanhamento da aplicação das margens.	Artigos revogados
Portaria MCTI nº 555/2013	Institui o certificado Certics para ateste de programa de computador desenvolvido no país.	Vigente
Portaria Interministerial MDIC/MCTI nº 383/2013	Define que as MPAs para bens de TICs serão aplicadas apenas para bens com o reconhecimento da Portaria nº 950.	Vigente
Portaria MCTIC nº 3.302/2018	Institui o GTA 950 para avaliação e reconhecimento de bens de TICs desenvolvidos no país.	Vigente
Portaria MCTIC nº 3.303/2018	Alternativa à Portaria nº 950, define requisitos e critérios para reconhecimento de bens de TICs desenvolvidos no país.	Vigente

Elaboração dos autores.

As portarias e o decreto vigentes oferecem um ponto de partida para a futura aplicação das MPRs e MPAs de acordo com a nova lei. No entanto, deve ser dada atenção ao fato de ter sido dissolvida a CI-CP, responsável por propor bens e serviços que poderiam ser contemplados pelas margens e por definir suas porcentagens. Com a CI-CP inativa e a não exigência de estudos para sustentar a definição e revisão das margens, é preciso discutir qual será o princípio orientador para isso, de que forma serão estabelecidas as margens e como será acompanhada a sua aplicação.

Quanto às portarias que definem o processo de reconhecimento de bens de TICs desenvolvidos no país, elas podem, enquanto vigentes, manter suas funções no processo de aplicação das MPAs se forem regulamentadas no âmbito da nova Lei de Licitações. No entanto, como ressaltado, apenas bens e serviços de TICs contam com esse tipo de processo, não sendo automaticamente replicável para outras categorias.

4.2 Recomendações para a aplicação das MPAs pela Lei nº 14.133/2021

Foi apresentada até aqui a experiência de aplicação das MPRs, com foco principal nas MPAs. Considerando o histórico desse instrumento de compras públicas, os registros sobre seu processo de aplicação, as percepções dos envolvidos nesse processo e as perspectivas para uma nova regulamentação que surgem com a nova lei, cabe apresentar recomendações para o melhor aproveitamento de seu potencial.

A maior parte das recomendações são direcionadas para as MPAs, como um instrumento de compras públicas para a inovação. A intenção com as propostas a seguir é a de apontar potencialidades a serem exploradas por um novo conjunto de regulações e contribuir com o desenho de um instrumento de políticas públicas capaz de produzir impacto positivo nas atividades de desenvolvimento tecnológico e inovação das empresas brasileiras.

Sendo assim, as propostas a seguir se referem a diferentes etapas do processo de aplicação das MPAs.

- 1) Estabelecer critérios objetivos e transparentes para selecionar bens e serviços que serão contemplados pelas margens.
 - a) As MPAs devem ser, por definição, seletivas, de modo que é necessário levar em consideração as situações nas quais o seu emprego tem condições efetivas de estimular o desenvolvimento tecnológico e fomentar o desenvolvimento de bens e serviços com tecnologia desenvolvida no país. Para isso, em primeiro lugar, é preciso reconhecer que as MPAs têm um campo de atuação limitado nas políticas que envolvem o uso do poder de compra do Estado: elas se destinam à aquisição de produtos que estão no mercado, decorrentes de inovações que já foram realizadas.

Nesse contexto, uma vez estabelecida a necessidade e a conveniência do estímulo da demanda, deve-se levar em consideração que o impacto de compras recorrentes pode ser bastante distinto daquele associado a compras únicas ou muito concentradas no tempo.²²

- 2) Associar a definição das MPRs e MPAs a uma estratégia nacional de inovação de médio e longo prazo.
 - a) A nova Lei de Licitações se limita a definir o Poder Executivo federal como responsável pela criação das MPRs e MPAs. Portanto, ainda é preciso que sejam definidos os critérios a serem seguidos para a escolha dos bens e serviços que serão contemplados com o benefício das margens. Ao invés de adotar critérios muito amplos para definição desses bens e serviços, como geração de emprego e renda ou o efeito na arrecadação de tributos, é possível adotar critérios que estejam associados a áreas de interesse estratégico para o país. A definição de margens poderia ser justificada por estudos que indiquem a contribuição de determinados produtos e serviços para o desenvolvimento dessas áreas. Nos últimos anos, foram criados fóruns entre governo, setor empresarial e academia para definição de desafios e oportunidades em áreas setoriais e transversais, como as Câmaras 4.0 (Indústria, Agro, Saúde e Cidades) e o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), recentemente reativado. As discussões e recomendações desses fóruns podem ser uma referência sobre indústrias, bens e serviços estratégicos para o país e auxiliar na definição das margens. Grandes desafios transversais – como a geração de energia limpa e a eficiência energética, ou a adaptação do setor produtivo e setor público à digitalização da economia –, poderiam orientar a definição de MPA para beneficiar o desenvolvimento de soluções nacionais nessas áreas.
- 3) Criar processos para o reconhecimento de bens e serviços estratégicos com desenvolvimento nacional, tendo como referência a experiência para o setor de TICs.
 - a) Talvez o principal gargalo para uma aplicação satisfatória e transparente das MPAs tenha sido o processo de reconhecimento de produtos e serviços desenvolvidos no país. Bens de informática e automação e *softwares* contemplados em decretos com as MPAs contaram com um processo estruturado para que fossem reconhecidos como resultado de desenvolvimento nacional. Mas não há indicação de que haja

22. Compras únicas ou muito concentradas no tempo podem fazer sentido para a aquisição de lotes piloto/pioneiros, por exemplo, que não são o foco das MPAs.

algo parecido para os demais produtos que receberem as MPAs. Para que esse instrumento seja aplicado de forma dinâmica, é necessário que existam processos similares ao conduzido pelo MCTI, mas voltados para outras atividades produtivas. É preciso considerar que cada atividade tem suas particularidades quanto ao processo de desenvolvimento tecnológico e inovação. Por isso, ainda que alguns modelos ou metodologias do processo executado pelo MCTI possam ser adaptados a diferentes casos, é necessário que órgãos, agências ou instituições ligados a bens e serviços contemplados com MPA definam seus próprios processos. O modelo do GTA 950, que reúne servidores públicos capacitados na área de TICs, é um exemplo que pode ser replicado por outros órgãos com capacidade técnica para avaliar atividades de PD&I em outras áreas.

- 4) Estabelecer tempo máximo para processos de reconhecimento de bens e serviços resultantes de desenvolvimento nacional.
 - a) Atualmente esse tipo de processo é oferecido apenas para produtos do setor de TICs e *softwares*. Para que as MPAs sejam de fato aplicadas, é preciso que existam processos semelhantes direcionados a qualquer produto ou serviço contemplado com MPA. E, para que sejam atrativos para as empresas que realizam atividades de PD&I, é necessário que esses processos tenham tempo determinado. Dessa forma, garantem previsibilidade e capacidade de planejamento para as empresas. Essa previsibilidade será decisiva para a estratégia de uma empresa que é elegível para MPA, mas não conta com o reconhecimento de desenvolvimento nacional para seu produto ou serviços. Não se trata, aqui, de propor a supressão de uma análise criteriosa e aprofundada, mas de oferecer parâmetros que reduzam a incerteza da empresa no cálculo do custo-benefício de solicitar o reconhecimento considerando a validade do decreto que contempla seu produto ou serviço.
- 5) Criar comissão para definir e gerir as MPRs e MPAs no âmbito do governo federal.
 - a) Com a dissolução da CI-CP, que foi responsável por propor, definir as porcentagens e acompanhar a aplicação das margens, é preciso especificar quem assumirá essa responsabilidade e quais serão os termos ligados à nova Lei de Licitações. Levando em conta a recomendação de associar as margens a objetivos estratégicos nacionais, uma nova comissão deve ser composta por órgãos da alta gestão do governo, como a Casa Civil, por exemplo; por ministérios e agências federais,

para contribuir com conhecimento setorial e técnico; e órgãos do governo ligados ao planejamento e à execução do orçamento federal. Dessa forma, espera-se que essa instância seja capaz de reunir a visão ampla de governo com perspectivas mais focadas para, dessa forma, consolidar uma missão de médio e longo prazo para as margens. É preciso que a comissão garanta o caráter estratégico das margens, mas, tão importante quanto, é central que ela também supervisione a execução do instrumento, garantindo transparência nas informações necessárias para o acompanhamento de sua aplicação.

- 6) Tornar transparente o processo de aplicação das MPRs e MPAs.
 - a) É preciso garantir que a aplicação das margens seja acompanhada e que seja possível coletar informações sobre esse processo. Como abordado neste trabalho, o acesso às informações e às avaliações sobre a aplicação não foram ideais para a primeira leva de decretos que definiram MPR e MPA. Uma regulação clara e incisiva sobre o acesso a essas informações pode garantir não só mais engajamento na aplicação das margens como tornar o processo mais atrativo para empresas com produtos ou serviços contemplados pelo benefício do instrumento.
- 7) Realizar avaliações sobre a aplicação das MPRs e MPAs para cada decreto do Poder Executivo federal ao fim de sua validade.
 - a) A publicação de estudos sobre a aplicação das margens ao fim da validade de cada decreto poderia ser insumo decisivo para a avaliação de sua eficácia e consequente recomendação para renovação ou não do decreto. Isso não foi feito para os decretos editados até então. Condicionar a renovação dos decretos à publicação desse tipo de estudo garante mais legitimidade ao instrumento, sendo uma prática de avaliação de políticas públicas adotada internacionalmente e recomendada pela OECD (2017).
- 8) Exigir aprimoramentos nos produtos e serviços contemplados em decretos renovados de MPR e MPA.
 - a) A renovação dos decretos para MPR e MPA no âmbito da Lei nº 8.666/1993 não teve processo tão transparente quanto se esperava, provocando dúvidas quanto à sua justificativa e seus benefícios gerados para o Estado e para a economia. Para induzir a competitividade dos produtos e serviços contemplados e garantir melhor qualidade nas compras governamentais, seria possível exigir aprimoramentos nos produtos ou serviços beneficiados pelos decretos renovados.

Sendo associadas aos critérios para renovação dos decretos, esses aprimoramentos poderiam ser relativos à qualidade e/ou eficiência dos produtos ou serviços nacionais e, desta forma, as MPAs poderiam contribuir para induzir desenvolvimentos tecnológicos incrementais.

- 9) Adotar abordagem prospectiva para as compras com MPA.
 - a) Ainda que o foco das MPRs seja a aquisição de bens e serviços disponíveis, fruto de esforços de PD&I já realizados, nada impede que o Estado possa indicar previsões futuras de contratação, sinalizando que empresas capazes de desenvolver bens e serviços específicos, em um determinado prazo, poderão ser contempladas pelas políticas de MPA.
- 10) Divulgar aos operadores de licitações públicas a edição de cada decreto que defina MPR e MPA.
 - a) Não é claro qual o grau de conhecimento dos operadores de compras públicas sobre os decretos que definem as margens. Uma ação regulamentada e direcionada para os compradores públicos para divulgar a edição dos decretos pode consolidar o instrumento das margens como ferramenta usual do leque de opções das licitações.
- 11) Capacitar os operadores de licitações públicas para aplicação das MPRs se, especialmente, das MPAs.
 - a) A inclusão das margens na nova Lei de Licitações cria a oportunidade para uma reciclagem na formação de compradores públicos visando à correta aplicação do instrumento. A capacitação desses agentes públicos deve se pautar por questões como: quando aplicar as margens; quais os produtos e serviços contemplados com MPR e MPA; como e onde consultar sobre a vigência de decretos definidores dessas margens; como realizar o registro de informações sobre a aplicação das MPRs e MPAs.

5 CONCLUSÃO

As MPAs constituem um instrumento viável de compras públicas para inovação a fim de beneficiar o resultado de atividades inovativas realizadas no país. Contam com a experiência de sua aplicação e já foram analisadas e avaliadas, seja pelo próprio Estado ou por iniciativas de instituições e pesquisadores da sociedade civil. Além disso, já são um recurso minimamente familiar aos seus operadores e beneficiários.

Este capítulo tratou de apresentar as particularidades desse instrumento tal como definido em legislações e regulamentações, as informações disponíveis sobre

sua aplicação até o momento, as referências teóricas e de iniciativas similares no exterior e uma consolidação despreziosa sobre a percepção de representantes do Estado e de empresas beneficiárias quanto aos desafios e às oportunidades das MPRs e MPAs.

De maneira geral, algumas das recomendações são imprescindíveis para que as MPAs alcancem a efetiva aplicação e possam contemplar diferentes atividades produtivas. É central que sejam definidos processos para o reconhecimento de bens e serviços, de diferentes categorias e setores produtivos, resultantes de PD&I nacional. O modelo aplicado a produtos e *softwares* de TICs oferece as bases para sua adaptação a outros grupos de produtos e serviços. O conhecimento e experiência do MCTI pode ser passado a outros ministérios ou agências federais que tenham competência técnica para realizar esse tipo de processo focado em atividades produtivas de outros setores.

Da mesma forma, a associação das MPAs a objetivos estratégicos de um plano de médio e longo prazo para o desenvolvimento tecnológico nacional é justificativa sólida para o uso do poder de compra do Estado. O contexto atual de intensas transformações no setor produtivo e de crise econômica exige uma política de Estado focada em resultados e guiada por uma estratégia clara. Não bastassem as justificativas teóricas para isso, os exemplos de países líderes no mercado global deixam claro que é necessário uso focado da participação do Estado nos mercados nacionais para se provocarem mudanças positivas na estrutura econômica.

Há, portanto, espaço e motivos para o uso das MPAs com a finalidade de beneficiar o desenvolvimento de novos produtos e serviços nacionais e servir como catalizador na busca por objetivos de uma estratégia nacional de inovação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2004.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Exposição de Motivos Interministerial nº 104, de 18 de junho de 2010. Brasília, 2010a.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010b.

_____. Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011. Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. **Avaliação de impacto das margens de preferência nas compras governamentais**. Brasília: ME, 15 dez. 2015.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 61-F, p. 2, 1º abr. 2021. Seção 1.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Políticas de conteúdo local**: experiências internacionais recentes. Brasília: CNI, 2017.

FERREIRA, G. R.; GONÇALVES, J. E. P. **Relatório de avaliação da utilização das margens de preferência em compras governamentais**. Brasília: CNI, 2015. Mimeografado.

GONÇALVES, J. E. P. **Exigências de conteúdo local no Brasil** - análise à luz da teoria sobre política industrial. 2016. 180 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

GUIMARÃES, E. A. A. **Políticas de conteúdo local no Brasil e no mundo**. [S.l.]: [s.n], 2015. Mimeografado.

KUNTZE, J. C.; MOERENHOUT, T. **Local content requirements and the renewable energy industry**: a good match? Geneva: ICTSD, May 2013.

MAZZUCATO, M. (Ed.). **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. The Korean public procurement service: innovating for effectiveness. Paris: OECD Publishing, Jan. 2016.

_____. **Public procurement for innovation**: good practices and strategies. Paris: OECD Publishing, June 2017.

RAUEN, A. T. **Margens de preferência**: limites à avaliação de resultados e impactos. Brasília: Ipea, mar. 2016. (Nota Técnica Diset, n. 29).

_____. Mapeamento das compras federais de P&D segundo uso da Lei de Inovação no período 2010-2015. *In*: RAUEN, A. T. (Org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. p. 87-120.

RODRIG, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge, MA: Harvard University, Sept. 2004.

_____. **Normalizing industrial policy**. Washington: World Bank, 2008. (Working Paper, n. 3).

SCHAPIRO, M. G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *In*: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 239-265.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006.

SQUEFF, F. D. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: o caso brasileiro. Brasília: Ipea, jan. 2014. (Texto para Discussão, n. 1922).

APÊNDICE A

DETALHAMENTO SOBRE AS ENTREVISTAS REALIZADAS (JULHO DE 2021)

QUADRO A.1

Número de entrevistados por área de atuação profissional

Setor de atuação profissional	Quantidade
Setor público	1
Setor privado	4
Total	5

Elaboração dos autores.

1 PROCESSO DE SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS

O primeiro recorte no universo de agentes envolvidos com as margens de preferência adicionais (MPAs) foi definido em função das informações disponíveis sobre sua aplicação. Tal como apresentado na seção 3, só é possível identificar registros da aplicação das MPAs em produtos de tecnologia da informação e comunicação (TICs). Ficam, dessa forma, limitadas as possibilidades de seleção de entrevistados aos indivíduos ligados ao setor de TICs na administração pública e no setor privado.

1.1 Setor público

Como primeiro critério, foram identificados servidores públicos envolvidos na gestão do processo de seleção de empresas e produtos para receberem o benefício das MPAs, envolvidos, portanto, com a execução dos procedimentos da Portaria nº 950.

Um segundo critério foi a necessidade de haver participado do processo de gestão ou execução da Portaria nº 950 enquanto estavam vigentes os Decretos nºs 7.903/2013, 8.184/2014 e 8.194/2014, que definiam MPA para equipamentos de TICs.

Por fim, considerou-se a disponibilidade no período de realização das entrevistas e a disposição para participar.

1.2 Setor privado

O recorte inicial para a seleção de entrevistados que representassem os beneficiários das MPAs foi definido pelos critérios de serem funcionários de empresas ou associações setoriais da indústria do setor de TICs ou de setores correlatos com produtos enquadrados nos Decretos nºs 7.903/2013, 8.184/2014 e 8.194/2014.

Em seguida foram identificados os indivíduos com conhecimento e/ou experiência sobre as MPAs e sobre o procedimento para requisição do benefício.

Foram realizadas entrevistas com os que apresentaram disponibilidade no período de realização e disposição para participar.

2 ROTEIROS SEMIESTRUTURADOS

2.1 Setor público

- 2) Na sua opinião, como avalia o instrumento das MPAs?
- 3) A aplicação do instrumento foi eficaz por parte da administração pública?
- 4) Quais foram os principais desafios no processo de reconhecimento de produtos elegíveis para as MPAs?
- 5) O que poderia melhorar nesse processo?
- 6) Na sua opinião, é possível replicar o modelo da Portaria nº 950 para outros órgãos públicos responsáveis por atividades produtivas específicas?

2.2 Setor privado

- 1) Na sua opinião, como avalia o instrumento das MPAs?
- 2) A aplicação do instrumento foi eficaz por parte da administração pública?
- 3) Houve interesse e adesão das empresas do setor ao instrumento das MPAs? (para representantes de associações setoriais)
- 4) Quais foram os principais desafios por parte da(s) empresa(s) no processo de cadastramento de produtos para receber o benefício das MPAs?
- 5) Existe algum ponto ou processo nas atividades de P&D das empresas que não foi observado pela avaliação feita pelo governo? Há algo que poderia ser considerado numa nova aplicação das MPAs?